

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการลงโทษข้าราชการตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการ
และพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๕๕๐

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๒๘๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ความว่า กระทรวงการคลังได้ส่งปัญหาการลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๕๕๐ และปัญหาเรื่องการรับราชการ การกลับเข้ารับราชการตามหนังสือ น.ว.ที่ ๖๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ไปให้เพื่อขอให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าในการพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการนั้นจะต้องดำเนินการตามวิธีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ และถ้าจำเป็นจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ และมีได้มีการปฏิบัติเช่นนั้นคำสั่งลงโทษจะใช้ได้เพียงใดหรือไม่ เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์อันใหญ่ยิ่งก็เพื่อให้มีวิธีการพิจารณาโทษข้าราชการทุกประเภทรวมทั้งพนักงานเทศบาลเป็นอีกวิธีหนึ่งต่างหากจากกฎหมายที่มีอยู่แล้วว่าด้วยการนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติหลายมาตราซึ่งเน้นความสำคัญให้เห็นเด่นชัดว่า การที่จะลงโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องมีการพิจารณาสอบสวน เสียก่อน (มาตรา ๓ , ๔ , ๕ , ๖ , ๗ , ๑๐ , ๑๑ และ ๑๔) ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่าจะวิเคราะห์คำว่า “พิจารณาสอบสวน” ว่า มีความหมายเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “การพิจารณาสอบสวน” มีความหมายว่าต้องกระทำทั้งสองประการ คือต้อง “สอบสวน” และ “พิจารณา” ตามหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน การแปลความหมายดังนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือสั่งลงโทษผู้อยู่ในบังคับบัญชาได้นั้น มิได้เจตนาจะให้ทำได้ง่าย ๆ แต่โดยลำพัง จึงได้มีคำว่า “พิจารณาสอบสวน” บัญญัติไว้ในมาตราที่สำคัญแทบทุกมาตรา และเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๑๐ ทั้งนี้ย่อมถือว่าเป็นหลักประกันของข้าราชการที่จะไม่ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการตามทางอันมิบังควร

คำว่า “สอบสวน” นี้ เป็นคำซึ่งให้อยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งตามมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการสอบสวนเมื่อมีผู้ต้องหาเจ้าพนักงานจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งที่จะให้การ ในชั้นเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ใช้คำว่า “ไต่สวน” เพิ่งมา เปลี่ยนใช้คำว่า “สอบสวน” เมื่อฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๙ จึงเห็นเจตนาของกฎหมายว่า การเปลี่ยนถ้อยคำเป็น “สอบสวน” เช่นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงต้องเข้าใจคำว่า “สอบสวน” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนว่ามีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สอบสวน” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นพระราชบัญญัติที่ต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และนอกจากจะใช้คำว่า “สอบสวน” แล้ว มาตรา ๑๐ ยังบัญญัติว่า “ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เรียกผู้ถูกกล่าวหา ฯลฯ” โดยใช้คำว่า “พิจารณาสอบสวน” แทนคำว่า “สอบสวน” เฉยๆ และเติมคำว่า “หน้าที่” ไว้รวมกับคำว่า “อำนาจ” ด้วย จึงเข้าใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากว่าก่อนที่จะให้ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้มีโอกาสชี้แจงแก้ตัวในเรื่องเสียก่อนตามสมควรแก่กรณี ย่อมสุดแล้วแต่รูปเรื่องเป็นเรื่องๆ ไป เช่นนี้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพ ซึ่งทำให้ไม่มีกรณีต้องสืบพยานหลักฐาน ก็ไม่จำเป็นต้องสืบพยานหลักฐานเป็นต้น ทั้งนี้เห็นได้จากความหมายของคำว่า “สอบสวน” นั้นเอง

โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ในการดำเนินการพิจารณาลงโทษข้าราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องมีการพิจารณาและดำเนินการสอบสวนทุกกรณีไป และเมื่อมีการพิจารณาสอบสวนแล้ว ก็จำเป็นจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ชี้แจงหรือแก้ตัวในข้อหาต่างๆ ตามสมควร ถ้ามิได้มีการปฏิบัติดังหลักที่ได้กล่าวนี้ การลงโทษข้าราชการก็ไม่ใช่การถูกต้อง คำสั่งลงโทษฉบับนั้นก็ใช้ไม่ได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๑